NOTA TÉCNICA

Contribuição à Consulta Pública nº 28/2026 da ANEEL

Teto da CDE e Encargo de Complemento de Recursos: Aplicação por Rubrica, Transparência e Revisão Estrutural dos Subsídios

Instituto Mulheres na Regulação

Katia Rocha[1]
Michelle Holperin[2]
Ana Luiza Calil[3]
Camila Villard Duran[4]
Patrícia Pessoa Valente[5]

Sumário Executivo

O Instituto Mulheres na Regulação (IMR) manifesta-se favoravelmente à proposta da ANEEL para regulamentar o teto da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e o Encargo de Complemento de Recursos (ECR), instituídos pela Lei nº 15.269/2025 e aplicáveis a partir do orçamento de 2027.

O orçamento da CDE passou de R$ 23,9 bilhões em 2021 para R$ 52,7 bilhões previstos para 2026. O teto alcança quatro rubricas (Carvão Mineral Nacional, Descontos de Suprimento, Fontes Incentivadas e Subsídios à MMGD), que cresceram 23,7% entre o orçamento de 2025 e a proposta para 2026 (ante uma inflação de 4,26% em 2025, medida pelo IPCA). Na simulação da ANEEL, o ECR somaria R$ 5,15 bilhões, concentrado em Fontes Incentivadas (fator de 11,6%) e MMGD (fator de 44,4%), e as quotas pagas pelos consumidores seriam reduzidas no mesmo montante.

O IMR apoia, em especial, a **aplicação individualizada do teto e do ECR por rubrica**, que decorre da Lei e evita compensações entre políticas distintas. Ressalta, porém, que o teto é seletivo: as despesas protegidas, como Tarifa Social, CCC e universalização, somam R$ 26,8 bilhões na simulação e permanecem integralmente asseguradas. **O teto disciplina a socialização de custos, mas não substitui a revisão**

[1]Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: katia.rocha@mulheresnaregulacao.com
[2]Diretora Presidente do Instituto Mulheres na Regulação. Email: michelle.holperin@mulheresnaregulacao.com
[3]Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: ana.calil@mulheresnaregulacao.com
[4]Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: camila.villard-duran@essca.fr
[5]Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: patricia@pessoavalente.com.br

estrutural dos subsídios, em especial dos subsídios implícitos, que não transitam pela CDE e, por isso, ficam fora do alcance do teto.

As principais recomendações do IMR são:

(i) calcular o teto de cada exercício sempre a partir da base de 2025 com o IPCA observado, reconciliando no ECR seguinte a **diferença entre inflação projetada e realizada**;

(ii) adotar o **Boletim Focus como referência principal** para o IPCA ainda não observado, **utilizando a inflação implícita nas taxas referenciais da B3 (cupom de IPCA e swap DI x Pré) como instrumento complementar de validação**;

(iii) **divulgar mensalmente, por rubrica e em dados abertos, teto atualizado, benefício bruto, ECR e benefício líquido para as respectivas rubricas do teto e fora deste**, integrando essas informações ao Portal Subsidiômetro ou similar a partir de 2027;

(iv) instituir processo formal de **monitoramento e avaliação ex post do mecanismo**; e

(v) **preservar participação e transparência no processo orçamentário anual**, inclusive se adotada a Tomada de Subsídios.

1. Preâmbulo Institucional

O Instituto Mulheres na Regulação apresenta contribuição à Consulta Pública nº 28/2026 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), destinada ao **aprimoramento da proposta de regulamentação do teto da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)** e do Encargo de Complemento de Recursos (ECR), nos termos da Lei nº 15.269/2025 e da Nota Técnica nº 145/2026-STR/ANEEL.

A consulta oferece oportunidade para **disciplinar a expansão dos subsídios custeados na conta de luz, conferir transparência a seus beneficiários e reduzir a socialização automática de despesas que excedam os limites legais**.

O IMR manifesta-se favoravelmente ao teto e à aplicação individualizada do ECR por rubrica, com aperfeiçoamentos na metodologia de atualização pelo IPCA, na divulgação dos resultados e na avaliação periódica dos benefícios.

O Instituto Mulheres na Regulação ("IMR") é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos ou partidários, de caráter técnico e independente. O IMR não é financiado por agentes regulados ou empresas do setor elétrico e atua com autonomia intelectual e institucional, participando do debate público com base em evidências empíricas, análise comparada e alinhamento às melhores práticas internacionais. Como entidade do terceiro setor, buscamos ampliar a participação técnica qualificada nos processos decisórios regulatórios, contribuindo para decisões mais transparentes, proporcionais e fundamentadas. Nossa atuação é orientada pelos princípios de eficiência econômica, coerência regulatória, justiça tarifária e estabilidade institucional. É nesse espírito de colaboração técnica que apresentamos as considerações a seguir.

2. Razão para a intervenção regulatória

A Conta de Desenvolvimento Energético consolidou-se como um dos principais instrumentos de financiamento de políticas públicas no setor elétrico brasileiro desde sua criação pela Lei nº 10.438/2002.

Em termos nominais, o orçamento da CDE mais que dobrou nos últimos cinco anos: passou de R$ 23,9 bilhões em 2021 para R$ 52,7 bilhões previstos para 2026 (valor ainda preliminar), alta acumulada de cerca de 120%, ou aproximadamente 17% ao ano.

Tal expansão produziu pressão crescente sobre as tarifas de energia e tornou mais evidente a necessidade de **mecanismos capazes de disciplinar a trajetória dos subsídios custeados pelos consumidores, além de ampliar o debate sobre a revisão**

das políticas de encargos e subsídios do setor elétrico, com destaque para sua transparência e avaliação periódica.

A Lei nº 15.269/2025 introduziu mudança importante nesse desenho ao limitar, a partir do orçamento de 2027, a arrecadação das principais fontes de recursos da Conta (incisos I a V do § 1º do art. 13 da Lei nº 10.438/2002) e criar o Encargo de Complemento de Recursos (ECR). A intervenção da ANEEL é necessária para transformar o comando legal em mecanismo operacional, identificando as despesas protegidas, as despesas sujeitas ao limite, as receitas alcançadas pelo teto e os procedimentos necessários à apuração e aplicação do ECR.

O IMR considera adequada a interpretação proposta pela ANEEL de que o novo regime não estabelece simplesmente um limite agregado para todas as despesas da CDE. A Lei distingue expressamente as despesas cuja cobertura permanece integralmente assegurada das demais despesas, para as quais estabelece como referência o valor individual constante do orçamento da CDE de 2025, atualizado pelo IPCA.

Essa distinção preserva as escolhas realizadas pelo legislador e, simultaneamente, cria uma âncora real para a expansão das demais políticas financiadas pela Conta.

3. Boas práticas internacionais: subsídios, refletividade de custos e proteção dos consumidores

A existência de subsídios e mecanismos de proteção aos consumidores de energia elétrica não constitui, por si só, uma particularidade do modelo brasileiro. Diferentes jurisdições adotam instrumentos destinados à proteção de consumidores vulneráveis, à redução da pobreza energética, à promoção de determinadas tecnologias ou ao atendimento de outros objetivos de política pública.

A questão central, sob a perspectiva das boas práticas regulatórias, não é simplesmente a existência do benefício, mas seu desenho, transparência, forma de financiamento e os efeitos que produz sobre os sinais econômicos e sobre os demais usuários do sistema.

No âmbito da União Europeia, por exemplo, o Regulamento (UE) 2019/943 (art. 18) estabelece que as tarifas de acesso às redes devem refletir custos, ser transparentes e aplicadas de forma não discriminatória, proporcionando incentivos adequados à utilização e ao desenvolvimento eficientes das redes. O mesmo dispositivo determina que essas tarifas não devem incluir custos destinados a financiar objetivos de política pública não relacionados à rede. A refletividade de custos

constitui, assim, referência central para a alocação dos custos de transmissão e distribuição.

Esse entendimento é reforçado pela Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), que recomenda evitar isenções, descontos ou regimes tarifários específicos não justificados pelos correspondentes impactos sobre os custos da rede (ACER, 2025). Tratamentos diferenciados podem perseguir objetivos de política pública, mas, quando não guardam relação com os custos causados pelos respectivos usuários, podem distorcer sinais de eficiência e transferir custos entre grupos de consumidores.

A mesma lógica aparece em análises da OCDE sobre medidas de apoio no setor de energia, que enfatizam a importância da focalização e da preservação dos sinais de preço (OCDE, 2022). Subsídios amplos ou de duração indefinida podem apresentar custos elevados, baixa focalização e efeitos adversos sobre os incentivos à eficiência.

Podem-se extrair dessas experiências quatro princípios particularmente relevantes para a discussão da CDE: **(i) refletividade de custos, especialmente para tarifas destinadas à recuperação dos custos das redes; (ii) focalização das políticas distributivas; (iii) transparência quanto ao custo, financiamento e beneficiários; e (iv) avaliação periódica da efetividade, adicionalidade, proporcionalidade e permanência das políticas públicas e condições que justificaram o benefício.**

A utilização dessas referências internacionais exige, contudo, cuidado conceitual. A CDE é um encargo setorial destinado ao financiamento de políticas públicas diversas e não se confunde juridicamente com uma tarifa de rede. Ainda assim, por ser arrecadada por meio das tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão (TUSD e TUST), como registra a própria Nota Técnica nº 145/2026-STR/ANEEL, seus efeitos econômicos sobre os consumidores se aproximam dos descritos na literatura sobre tarifas de rede. As recomendações sobre *cost-reflective network tariffs* são utilizadas nesta contribuição como *benchmark* econômico e regulatório, e não como afirmação de equivalência jurídica entre os modelos.

Sob essa perspectiva, a discussão sobre o teto da CDE ultrapassa uma questão estritamente orçamentária. O custo dos benefícios concedidos a determinados grupos é suportado, direta ou indiretamente, pelos demais consumidores, o que confere ao crescimento desses encargos efeitos distributivos relevantes.

4. O teto como instrumento de disciplina da expansão dos subsídios

O IMR manifesta-se favoravelmente à implementação do teto nos termos propostos pela ANEEL.

A utilização do orçamento de 2025 como referência, atualizado pelo IPCA, cria uma âncora real para as despesas alcançadas pelo limite e restringe sua expansão automática por meio das receitas ordinárias sujeitas ao teto. São quatro rubricas: **Carvão Mineral Nacional, Descontos de Suprimento, Fontes Incentivadas (na distribuição e na transmissão) e Subsídios à MMGD. Juntas, somavam R$ 20,3 bilhões no orçamento de 2025 e alcançam R$ 25,1 bilhões na proposta para 2026, crescimento de 23,7%, frente a um IPCA de 4,26% em 2025.**

O mecanismo introduz mudança relevante de incentivos. Quando determinada despesa limitada ultrapassa seu teto individual, a parcela excedente deixa de ser integralmente socializada por meio das fontes ordinárias submetidas ao limite e passa a ser compensada pelo ECR, mediante redução do benefício correspondente.

Essa característica é especialmente importante em políticas cujo crescimento decorre não apenas da inflação, mas da expansão do universo de beneficiários. Permitir que o limite acompanhasse automaticamente o crescimento físico da política reduziria substancialmente a disciplina econômica pretendida pelo legislador.

A abertura progressiva do mercado reforça a importância de disciplinar os encargos setoriais. A concorrência pode reduzir margens, estimular inovação e melhorar as ofertas de energia, mas sua capacidade de beneficiar o consumidor diminui à medida que encargos e subsídios sobre os quais os fornecedores não competem ganham peso na fatura.

O teto da CDE deve ser lido, assim, em conjunto com a abertura do mercado, a revisão das tarifas horárias, a discussão sobre a recuperação dos custos comerciais e a medição inteligente. Essas iniciativas buscam preços mais aderentes aos custos e melhores sinais econômicos; a avaliação dos subsídios complementa essa agenda ao revelar quem recebe cada benefício, quem o financia e por quanto tempo ele se justifica. O Portal Subsidiômetro da ANEEL contribui para esse escrutínio, enquanto a individualização do teto e do ECR por rubrica torna visível a parcela cujo crescimento deixa de ser automaticamente socializado.

O teto deve, portanto, ser instrumento de disciplina da socialização de custos, sem prejuízo da avaliação substantiva das políticas que permanecem financiadas pela CDE.

5. Individualização do teto e do ECR por rubrica

Um dos principais méritos da regulamentação proposta consiste em operacionalizar de forma consistente a individualização, já determinada pela Lei, tanto do teto quanto do ECR por item de despesa. A própria Nota Técnica reconhece tratar-se de comando legal expresso, decorrente das expressões "valor de cada uma das demais despesas" (§ 18, II) e "respectivo item de despesa" (§ 20, I).

O orçamento de 2025 passa a funcionar como referência individual para cada rubrica alcançada pelo limite. Havendo excesso em determinada política, **o ECR correspondente deve incidir sobre os beneficiários daquela própria política, mediante redução proporcional do benefício financiado pela CDE.**

Esse desenho reduz o risco de subsídios cruzados entre programas e evita que o crescimento de uma determinada rubrica seja financiado pela redução de benefícios associados a outra. A solução também melhora a transparência do mecanismo: permite identificar qual política excedeu o respectivo limite, qual o valor desse excesso e qual parcela deixou de ser socializada pelas fontes ordinárias da CDE.

O desenho afasta, com acerto, a alternativa de um Fator ECR único ou médio para o conjunto das despesas limitadas. Como observa a própria ANEEL, essa alternativa produziria compensação cruzada entre benefícios distintos, diluiria responsabilidades e reduziria a transparência sobre a origem do crescimento das despesas.

6. Dimensão econômica do mecanismo: valores de referência

A simulação apresentada pela ANEEL permite visualizar a materialidade econômica do novo regime. A Nota Técnica utiliza, para fins didáticos, a proposta de orçamento de 2026 e aplica às bases de 2025 o IPCA integral de 2025, de 4,26%. A nova disciplina legal, contudo, será aplicada a partir do orçamento da CDE de 2027; portanto, os valores abaixo não representam os tetos definitivos de 2027.

Rubrica	Base CDE 2025	Teto ilustrativo 2025 + IPCA	Orçado 2026 (simulação)	ECR ilustrativo
Carvão Mineral Nacional	R$ 1,215 bi	R$ 1,266 bi	R$ 0,186 bi	R$ 0
Descontos de Suprimento	R$ 0,122 bi	R$ 0,127 bi	R$ 0,00036 bi	R$ 0
Fontes Incentivadas	R$ 15,315 bi	R$ 15,969 bi	R$ 18,073 bi	R$ 2,105 bi
Subsídios MMGD	R$ 3,658 bi	R$ 3,814 bi	R$ 6,861 bi	R$ 3,047 bi
TOTAL	**R$ 20,310 bi**	**R$ 21,176 bi**	**R$ 25,120 bi**	**R$ 5,152 bi**

Na simulação, Carvão e Descontos de Suprimento permanecem abaixo dos respectivos limites e não geram ECR. As Fontes Incentivadas, por sua vez, apresentam despesa orçada de aproximadamente R$ 18,073 bilhões frente a teto ilustrativo de R$ 15,969 bilhões, gerando ECR de aproximadamente R$ 2,105 bilhões e Fator ECR de cerca de 11,6%.

No caso da MMGD, a despesa simulada de aproximadamente R$ 6,861 bilhões, diante de teto de R$ 3,814 bilhões, produz ECR de aproximadamente R$ 3,047 bilhões e Fator ECR de aproximadamente 44,4%. Em conjunto, o ECR das duas rubricas alcança cerca de R$ 5,152 bilhões.

Esses valores não significam redução equivalente do orçamento econômico total da CDE. Na estrutura proposta, o ECR constitui fonte de recursos própria: a parcela excedente deixa de ser financiada pelas receitas ordinárias submetidas ao teto e é recuperada dos beneficiários das rubricas correspondentes. A simulação mantém o equilíbrio agregado do orçamento (R$ 52,66 bilhões), mas altera a forma de financiamento e a incidência econômica dos custos. Para os consumidores, o efeito aparece nas quotas: a quota consolidada seria de R$ 45,6 bilhões, contra R$ 50,7 bilhões em quotas CDE-Uso e CDE-GD previstas na Nota Técnica nº 237/2025-STR/ANEEL para o mesmo exercício. A diferença corresponde exatamente ao ECR.

Os números evidenciam, portanto, a capacidade efetiva do mecanismo de limitar a transferência automática do crescimento dos subsídios aos demais consumidores.

7. O teto da CDE é seletivo e não substitui a revisão estrutural dos subsídios

O IMR ressalta que o mecanismo instituído pela Lei nº 15.269/2025 **não constitui teto global para todas as despesas da CDE**.

O legislador preservou expressamente **determinadas políticas** do limite baseado no orçamento de 2025 atualizado pelo IPCA. Nos termos do § 18, inciso I, do art. 13 da Lei nº 10.438/2002, permanecem integralmente custeadas as despesas com universalização (Programa Luz para Todos e kit instalação), Tarifa Social (Baixa Renda), CCC (Sistemas Isolados), subvenções a cooperativas e a pequenas concessionárias, custos administrativos, financeiros e tributários da CCEE na gestão das contas setoriais e descontos para irrigação e aquicultura previstos no art. 25 da mesma Lei. Na simulação da ANEEL, essas despesas somam R$ 26,8 bilhões, pouco mais da metade das despesas orçamentárias de 2026 (R$ 51,9 bilhões); apenas a Tarifa Social responde por R$ 10,4 bilhões. O subsídio à MMGD instituído pela Lei nº 14.300/2022 não integra esse grupo e está sujeito ao limite.

A distinção decorre diretamente da Lei e deve ser observada pela ANEEL em sua regulamentação. Isso significa, entretanto, que **a introdução do teto não elimina a possibilidade de crescimento real da CDE, pois as despesas protegidas, ou aquelas que não transitam diretamente pela CDE (subsídios implícitos) permanecem integralmente asseguradas conforme as necessidades das respectivas políticas**.

Essa constatação preserva a tese já defendida pelo IMR de que o teto constitui instrumento necessário de disciplina, mas **não substitui uma agenda estrutural de revisão, racionalização e focalização dos subsídios do setor elétrico**. Um limite de crescimento não responde, por si só, se determinado benefício permanece necessário, se alcança adequadamente seus objetivos, se seus beneficiários estão corretamente focalizados ou se existem instrumentos menos distorcivos para atingir a mesma finalidade.

Políticas financiadas por encargos tarifários devem ser periodicamente avaliadas quanto à finalidade, efetividade, focalização, adicionalidade, impactos distributivos e permanência das condições que justificaram sua criação.

8. Metodologia de atualização pelo IPCA

A Lei nº 15.269/2025 determina expressamente que o valor de cada despesa limitada tome como referência **o orçamento da CDE de 2025, atualizado pelo IPCA**, ou índice que venha a substituí-lo. A escolha do IPCA, portanto, decorre do comando legal e não constitui opção discricionária da ANEEL.

A regulamentação precisa, contudo, resolver uma questão operacional relevante: o orçamento da CDE é elaborado **antes** de conhecido o IPCA integral do exercício anterior. A proposta orçamentária da CCEE deve ser encaminhada **até 15 de outubro do ano anterior, quando parte da inflação do exercício ainda não foi observada**.

A Nota Técnica propõe utilizar a inflação realizada até o mês anterior ao processo orçamentário e, para os meses restantes até o final do ano anterior ao exercício de competência, projeções do Boletim Focus do Banco Central do Brasil. A ANEEL justifica a metodologia por sua rastreabilidade, reprodutibilidade e estabilidade.

O IMR considera a solução simples, pública e reproduzível, mas recomenda que a regulamentação **explicite de maneira inequívoca o tratamento conferido à diferença entre o IPCA projetado utilizado na elaboração do orçamento e o IPCA posteriormente realizado.**

A utilização de projeções é necessária para compatibilizar o cálculo do teto com o calendário orçamentário, mas o erro de projeção não deveria alterar a trajetória real dos limites estabelecidos pela Lei.

Recomenda-se, nesse sentido, que a regulamentação explicite que o teto de cada exercício será sempre calculado a partir dos valores de 2025, aplicando-se o IPCA efetivamente observado ao período já conhecido, de modo que desvios de projeção não se acumulem de um ano para outro. Recomenda-se, ainda, que a norma defina se a diferença verificada em cada exercício será **reconciliada no ECR do exercício seguinte**, mecanismo que a Nota Técnica já prevê para os demais desvios do ECR.

9. Expectativas de inflação: Focus e informações extraídas dos mercados financeiros

O IMR recomenda que a ANEEL utilize as expectativas de inflação do Boletim Focus como referência principal para o IPCA ainda não observado, adotando a mediana das projeções mensais divulgada em data de corte definida previamente. No entanto, a inflação implícita extraída das taxas referenciais da B3 deve ser incorporada como instrumento complementar de validação.

O IMR reconhece que a B3 divulga diariamente taxas referenciais que permitem extrair expectativas de inflação: a taxa de cupom de IPCA, representativa dos juros reais, e a taxa referencial DI x Pré, construída a partir dos contratos futuros de DI e representativa dos juros nominais. Para um mesmo horizonte, a inflação implícita é dada por: 1 + IPCA implícito = (1 + juros nominais acumulados no período) / (1 + juros reais acumulados no período).

Por refletirem, em grande medida, **compromissos financeiros assumidos pelos participantes do mercado, essas taxas agregam valor informativo à estimação e se atualizam continuamente**, em complemento às projeções declaradas por analistas e consolidadas no Focus.

Essas taxas, contudo, podem não ter liquidez suficiente ou estar contaminadas por prêmios de risco, o que desaconselha seu uso como solução principal no cálculo do teto da CDE. Em razão do calendário do Decreto nº 9.022/2017, o intervalo a projetar corresponde, em regra, aos três ou quatro últimos meses do ano anterior ao exercício de competência.

De toda forma, as taxas de mercado constituem instrumento útil de validação. Recomenda-se que a memória de cálculo do teto divulgue, ao lado das projeções do Focus, a inflação implícita para o mesmo intervalo, com indicação das taxas, da data de observação e dos ajustes de prazo utilizados. Divergências relevantes entre as duas referências devem ser registradas e justificadas. Em qualquer caso, a diferença entre o IPCA projetado e o realizado deve ser reconciliada nos termos da seção 8.

Recomenda-se, por fim, que **a eventual adoção prioritária das taxas de mercado seja precedida de avaliação comparativa de desempenho preditivo, estabilidade e representatividade para os horizontes relevantes ao processo orçamentário**, que pode integrar a avaliação ex post proposta na seção 11.

10. Transparência e acompanhamento do ECR

A individualização do teto somente produzirá plenamente seus benefícios de governança se acompanhada de ampla **transparência. O IMR considera acertada a proposta de segregação entre benefício bruto, ECR e benefício líquido e recomenda que essas informações sejam disponibilizadas de forma sistemática e acessível.**

Para cada rubrica limitada, seria desejável divulgar periodicamente, em formato aberto e estruturado, pelo menos: valor do teto atualizado; despesa bruta; valor excedente; montante do ECR; Fator ECR; benefício líquido financiado pela CDE; e informações agregadas sobre o universo de beneficiários.

Essa divulgação permitiria acompanhar não apenas o cumprimento formal do teto, mas também a **evolução das políticas responsáveis pela pressão sobre a Conta**.

A transparência constitui, nesse caso, instrumento de disciplina econômica: quanto mais claramente identificados os custos e seus beneficiários, maior a capacidade da sociedade e dos formuladores de políticas públicas de avaliar a continuidade e o desenho dos subsídios.

O Portal Subsidiômetro da ANEEL é o canal natural para essa divulgação. Recomenda-se que, a partir de 2027, o portal passe a apresentar, para cada rubrica limitada, o teto atualizado, o benefício bruto, o ECR aplicado e o benefício líquido custeado pela CDE, com atualização mensal compatível com a nova rotina de homologação dos descontos. A integração permitiria acompanhar o cumprimento do teto ao longo do exercício, e não apenas no orçamento anual, e daria à sociedade acesso às mesmas informações que a ANEEL utilizará para revisar o Fator ECR.

11. Implementação, governança, monitoramento e avaliação

O novo regime representa mudança relevante na governança da CDE e deverá ser acompanhado desde sua implementação em 2027.

O IMR considera adequada a transição gradual das atividades operacionais relacionadas à apuração dos subsídios para a CCEE, cujo prazo final proposto é julho de 2028, **preservando-se a governança regulatória da ANEEL**, a responsabilidade

declaratória dos agentes e mecanismos robustos de validação e auditoria das informações utilizadas na apuração dos benefícios e do ECR.

A migração para dados mais granulares e individualizados pode ampliar substancialmente a transparência e a capacidade de fiscalização, mas também torna a qualidade, consistência e auditabilidade das informações elemento central para o funcionamento do mecanismo.

Recomenda-se que a Agência estabeleça processo formal de monitoramento e avaliação, com divulgação periódica dos resultados. Essa avaliação deverá observar, entre outros aspectos, a evolução das despesas limitadas e não limitadas, os valores de ECR efetivamente aplicados, os impactos distributivos, eventuais alterações de comportamento dos beneficiários, a qualidade dos dados e possíveis efeitos não antecipados da regulamentação.

Ainda que a ANEEL considere dispensável a elaboração de Análise de Impacto Regulatório para a implementação do núcleo do comando legal, por entender que a Lei nº 15.269/2025 é autoaplicável nessa matéria, permanecem escolhas relevantes de operacionalização. Por essa razão, **o IMR considera recomendável uma avaliação ex post do novo regime após período suficiente de implementação, capaz de aferir seus efeitos econômicos, distributivos e operacionais**.

12. Participação e previsibilidade do processo orçamentário

O aperfeiçoamento do calendário do orçamento da CDE é desejável, especialmente diante do histórico de aprovação de quotas provisórias decorrente de restrições de prazo. A simplificação procedimental, contudo, deve preservar transparência, previsibilidade e participação efetiva dos interessados.

A Nota Técnica propõe substituir a Consulta Pública anual por Tomada de Subsídios de 30 dias, aberta pela área técnica. Caso essa alternativa seja adotada, recomenda-se que sejam mantidos prazo adequado de participação, divulgação tempestiva da proposta orçamentária da CCEE, memória de cálculo dos tetos e dos Fatores ECR e manifestação fundamentada da ANEEL sobre as principais contribuições recebidas.

A maior previsibilidade do processo é particularmente importante porque o Fator ECR produzirá efeitos econômicos diretos sobre beneficiários de políticas específicas. A transparência da metodologia e dos dados utilizados reduz incertezas, facilita a replicação dos cálculos e contribui para a estabilidade regulatória.

13. Síntese e Posicionamento Institucional

O Instituto Mulheres na Regulação manifesta-se favoravelmente à proposta apresentada pela ANEEL para regulamentação do teto da Conta de Desenvolvimento Energético e do Encargo de Complemento de Recursos.

A proposta traduz adequadamente a distinção estabelecida pelo legislador entre despesas protegidas e despesas limitadas e, especialmente, acerta ao aplicar o limite e o ECR de forma individualizada por rubrica. O desenho reduz a possibilidade de transferência automática do crescimento dos subsídios aos demais consumidores, evita compensações indevidas entre políticas distintas e aumenta a transparência sobre os custos associados a cada benefício.

A simulação apresentada pela ANEEL evidencia a materialidade do mecanismo, especialmente nas rubricas de Fontes Incentivadas e MMGD, para as quais o ECR alcançaria, conjuntamente, aproximadamente R$ 5,15 bilhões no exercício utilizado como referência. **Esse montante deve ser interpretado como parcela cujo financiamento seria deslocado das receitas ordinárias sujeitas ao teto para o ECR suportado pelos beneficiários das respectivas rubricas, e não como redução equivalente do orçamento econômico total da CDE.**

A regulamentação também se mostra consistente com princípios internacionais de maior **transparência, disciplina dos subsídios cruzados e preservação de sinais econômicos**. A comparação internacional deve, entretanto, respeitar as diferenças institucionais: a CDE não se confunde com tarifa de rede, e as recomendações de refletividade de custos são utilizadas como benchmark econômico e regulatório.

O IMR recomenda, como aperfeiçoamentos complementares: **(i) assegurar que diferenças entre IPCA projetado e realizado não alterem permanentemente a trajetória real do teto; (ii) adotar o Boletim Focus como referência principal para o IPCA ainda não observado, com a inflação implícita extraída das taxas referenciais da B3 (cupom de IPCA e swaps DI x Pré) como instrumento complementar de validação; (iii) ampliar a transparência, com divulgação sistemática e em dados abertos dos limites, despesas brutas, fatores ECR, valores de ECR e benefícios líquidos por rubrica, inclusive no Portal Subsidiômetro; (iv) instituir processo periódico de monitoramento e avaliação dos efeitos econômicos, distributivos e operacionais do mecanismo; e (v) preservar participação e transparência no processo anual de elaboração do orçamento da CDE.**

Por fim, ressalta-se que o teto estabelecido pela Lei nº 15.269/2025 possui natureza seletiva e não alcança todas as despesas da CDE. Sua implementação constitui

avanço relevante, mas não substitui a necessária agenda estrutural de avaliação, racionalização e focalização dos subsídios do setor elétrico.

O teto é, nesse sentido, instrumento necessário de disciplina da expansão da CDE, mas não suficiente para assegurar, isoladamente, a qualidade e a eficiência das políticas financiadas pela Conta. A sustentabilidade da CDE exige que benefícios custeados pelos consumidores permaneçam sujeitos a escrutínio periódico quanto à efetividade, necessidade, focalização e impactos distributivos.

14. Recomendações do IMR

• Manter a aplicação individualizada do teto e do ECR por rubrica de despesa limitada, conforme proposto pela ANEEL.

• Explicitar o mecanismo de reconciliação entre IPCA projetado e IPCA realizado, evitando que erros de previsão alterem permanentemente a trajetória real dos tetos.

• Adotar o Boletim Focus como referência principal para o IPCA ainda não observado, com a inflação implícita extraída das taxas referenciais de cupom de IPCA e dos swaps DI x Pré divulgadas pela B3 como instrumento complementar de validação.

• Publicar, por rubrica, teto atualizado, despesa bruta, excesso, ECR, Fator ECR, benefício líquido e informações agregadas sobre beneficiários, preferencialmente em formato aberto e estruturado, integrando essas informações ao Portal Subsidiômetro, com atualização mensal a partir de 2027.

• Preservar governança regulatória da ANEEL, responsabilidade declaratória dos agentes e mecanismos robustos de validação e auditoria na transição operacional para a CCEE.

• Realizar avaliação ex post do mecanismo após período adequado de implementação, com atenção aos efeitos econômicos, distributivos, comportamentais e operacionais.

• Preservar participação, publicidade e previsibilidade no processo anual do orçamento da CDE, inclusive quando utilizada Tomada de Subsídios.

• Manter agenda estrutural de revisão periódica dos subsídios financiados pela CDE, considerando efetividade, focalização, adicionalidade, proporcionalidade, impactos distributivos e permanência das justificativas originais.

15. Referências

AGENCY FOR THE COOPERATION OF ENERGY REGULATORS (ACER). Getting the signals right: electricity network tariff methodologies in Europe. Ljubljana: ACER, 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Nota Técnica nº 145/2026-STR/ANEEL. Proposta de revisão normativa para implementação do Encargo de Complemento de Recursos (ECR) e do Teto da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Processo nº 48500.022172/2026-77. Brasília, 18 ago. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Nota Técnica nº 237/2025-STR/ANEEL. Proposta de Orçamento Anual da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) de 2026. Processo nº 48500.029180/2025-63. Brasília, 4 dez. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Portal Subsidiômetro. Disponível em: https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro.

ANG, Andrew; BEKAERT, Geert; WEI, Min. Do macro variables, asset markets, or surveys forecast inflation better? Journal of Monetary Economics, v. 54, n. 4, p. 1163-1212, 2007.

B3 S.A. (BRASIL, BOLSA, BALCÃO). Taxas referenciais de cupom de IPCA e dos swaps DI x Pré; Guia do Contrato Futuro de Cupom de IPCA.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Focus.

BRASIL. Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, com alterações posteriores.

BRASIL. Lei nº 15.269, de 24 de novembro de 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Why governments should target support amidst high energy prices. Paris: OECD Publishing, 2022.

ROCHA, Katia. MP 1304/2025: Teto da CDE não Substitui a Revisão Estrutural dos Subsídios no Setor Elétrico. Policy Brief nº 01/2025. Instituto Mulheres na Regulação, julho de 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao mercado interno da eletricidade.